

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **T.-M. C. R. a. s.,** proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad,** se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, **za účasti:** C. o. L. a. s., v řízení o kasační stížnosti žalobce podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2006, č. j. 11 Ca 246/2004 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2006, č. j. 11 Ca 246/2004 - 49, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 9. 9. 2004, č. j. 19857/2004 - 603, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, vydaného podle § 102 odst. 2 a § 40 odst. 2 a 5 a § 95 odst. 1 písm.c) a odst. 4 písm. a) zákona č. 151/2002 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o telekomunikacích“), ze dne 14. 5. 2004, č. j. 29196/03-610/VI, kterým byla žalobci a společnosti C. O. L. a. s. uložena povinnost zprostředkovat přístup ke službě v rámci propojení za podmínek stanovených na základě smlouvy o propojení, nahrazené rozhodnutími ČTÚ ze dne 14. 3. 2003, č. j. 19560/2002-610/IV, a ze dne 21. 5. 2003, č. j. 14278/2003-610, („smlouva“), s tím, že se tyto podmínky mění nebo doplňují daným rozhodnutím, nahrazujícím Dodatek č. 1 ke smlouvě.

V žalobě žalobce dovozoval nezákonnost napadeného rozhodnutí s ohledem na nezákonnost rozhodnutí, jež bylo jeho podkladem. Namítal, že podkladem napadeného i prvostupňového rozhodnutí bylo cenové rozhodnutí č. 06/PROP/2003, které stanoví způsob

výpočtu cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí pro zprostředkování přístupu ke službám se zvláštním tarifem. Žalobce označil toto podkladové rozhodnutí za nezákonné, protože nevychází z oprávněných nákladů a přiměřeného zisku žalobce. Cenová regulace nemůže vést k tomu, aby byl regulovaný subjekt povinen poskytnout určitou službu pod svými náklady, které jsou oprávněné. Žalobce považoval toto podkladové rozhodnutí za nezákonné také proto, že se neomezilo na regulaci cenových podmínek, týkajících se propojení, což nemá oporu v právních předpisech. Dále namítal, že cenové rozhodnutí bylo aplikováno na případy, na které se vůbec nevztahovalo.

Městský soud v Praze se v napadeném rozsudku především podrobně zabýval tím, zda lze či nelze cenové rozhodnutí, které žalobce rozporoval, považovat za tzv. podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že aby šlo o podkladové rozhodnutí ve smyslu tohoto zákonného ustanovení, v prvé řadě musí jít o tzv. „úkon správního orgánu“, dále jím nesmí být soud sám vázán a konečně musí být splněno to, že soudní řád správní neumožňuje žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Všechny tyto podmínky musí být splněny současně. Soudní řád správní spojuje užití termínu „úkon správního orgánu“ vždy s rozhodováním o individuálních právech a povinnostech adresátů, tedy s vydáváním individuálních správních aktů. Tomu koresponduje jak definice rozhodnutí obsažená v § 65 odst. 1 s. ř. s., tak např. i institut kompetenčních výluk podle § 70 téhož zákona. Při hodnocení dotčeného cenového rozhodnutí městský soud dospěl k závěru, že cenové rozhodnutí je aktem abstraktním normativní povahy, a jako takový není proto „jiným úkonem správního orgánu“ ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť má normativní charakter. Protože nebyla splněna první z dílčích podmínek stanovených v § 75 odst. 2 s. ř. s., nebylo se již třeba zabývat tím, zda je či není soud uvedeným cenovým rozhodnutím vázán a zda to, že žaloba směřující přímo proti cenovému rozhodnutí by byla odmítnuta znamená, že takový úkon samostatnou žalobou napadnout lze či nikoliv. Městský soud dále uvedl, že rozhodl o napadeném rozhodnutí rozsudkem, kterým podanou žalobu zamítl. Učinil tak za situace, kdy v případě, pokud by bylo napadeno toliko podkladové rozhodnutí, by žaloba s poukazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta v důsledku absence základní podmínky řízení, totiž absence správního rozhodnutí – individuálního správního aktu.

K námitce, že cenové rozhodnutí bylo v čl. 1 bod 2 aplikováno na případy, na které se vůbec nevztahovalo, městský soud vyložil a uzavřel, že cenové rozhodnutí bylo užito správně, o čemž svědčí i mezidobí (mezi vydáním rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu a rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu) přijatý dodatek k cenovému rozhodnutí, který článek 1 bod 2 cenového rozhodnutí definoval přesnějším způsobem.

Z uvedených důvodů žalobu zamítl.

V podané kasační stížnosti stěžovatel dovozuje důvody podřaditelné § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., namítá tak nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Namítá, že Městský soud v Praze posoudil věc po právní stránce nesprávně, jelikož nesprávně vyložil § 75 odst. 2 s. ř. s. Za nesprávné dále považuje to, že poté, co Městský soud v Praze dospěl k závěru, že cenové rozhodnutí nelze přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s., zcela rezignoval na posouzení prvního žalobního bodu.

Konkrétně stěžovatel zejména uvádí, že výkladem § 75 odst. 2 s. ř. s. je třeba dospět k závěru, že jiným úkonem správního orgánu, který byl závazným podkladem napadeného rozhodnutí může být i akt normativní, což mj. dokládá svým pohledem na povahu závazných stanovisek ve smyslu § 149 správního řádu. Nesouhlasí s argumentací městského soudu, že jestliže by bylo třeba odmítnout žalobu, která by směřovala toliko proti cenovému rozhodnutí (neb se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.), pak také musí platit, že nelze cenové rozhodnutí přezkoumávat ani jako podkladové rozhodnutí (ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.). K tomu dodává, že v řešeném případě nejde primárně o přezkum cenového rozhodnutí, jde hlavně o přezkum napadených rozhodnutí s tím, že posouzení zákonnosti cenového rozhodnutí je jen prostředkem, jak posoudit zákonnost napadených individuálních rozhodnutí. Proto také žalobce v žalobě nenavrhoval zrušení cenového rozhodnutí, ale zrušení napadených individuálních rozhodnutí. Stěžovatel je toho názoru, že Městský soud v Praze nesprávně vyložil § 75 odst. 2 s. ř. s., a že toto ustanovení na předmětné cenové rozhodnutí aplikovat lze.

Dále stěžovatel uvádí, že i kdyby cenové rozhodnutí nebylo možno považovat za podkladový úkon a přezkoumat jej podle § 75 odst. 2 s. ř. s., měl Městský soud v Praze posoudit žalobní námitky k nezákonnosti způsobené nezákonností cenového rozhodnutí, neboť z cenového rozhodnutí pramení nezákonnost napadených rozhodnutí. Cenové podmínky nejsou v napadených rozhodnutích uvedeny konkrétně, ale odkazem na cenové rozhodnutí. Proto dále stěžovatel opakuje své výhrady k cenovému rozhodnutí, jež jsou důvodem nezákonnosti napadených rozhodnutí. Uvádí, že to, že se městský soud z procesních důvodů odmítl zabývat danými žalobními námitkami, lze v daném případě dokonce považovat za odepření spravedlnosti a tedy za porušení práva na spravedlivý proces.

Stěžovatel dále ještě, s odkazem na § 109 odst. 3 s. ř. s., dává ke zvážení důvody nicotnosti napadených rozhodnutí. Je toho názoru, že Český telekomunikační úřad překročil meze své působnosti a pravomoci, když žalobci a osobě zúčastněné na řízení uložil povinnost zprostředkovávat si vzájemně přístup ke službám se zvláštním tarifem, neboť uložení této povinnosti nelze považovat za nahrazení smlouvy o propojení podle § 40 odst. 2 zákona o telekomunikacích, a nemá kompetenční oporu ani v § 40 odst. 5 téhož zákona.

S odkazem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně uvádí, že odhlíží od své námitky nicotnosti napadených rozhodnutí, neboť ponechává zcela na úvaze Nejvyššího správního soudu, zda bude na základě § 109 odst. 3 s. ř. s. hlouběji analyzovat naznačené důvody eventuální nicotnosti napadených rozhodnutí.

Žalovaný ke kasační stížnosti nepodal vyjádření, stejně tak osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů kasační stížnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předmětem posouzení v projednávané věci je právní otázka, zda cenové rozhodnutí vydané podle zákona o telekomunikacích může být považováno za podkladový úkon, jak jej má na mysli § 75 odst. 2 s. ř. s., a zda tak může či nemůže být posuzována jeho namítaná nezákonnost, jako zdroj nezákonnosti napadených rozhodnutí.

Ustanovení § 78 odst. 2, věta druhá zákona o telekomunikacích uvádělo, že: *Úřad stanoví způsob výpočtu cen za propojení cenovým rozhodnutím.*

Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. zní: *Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*

Z dikce § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích a ze souvislostí zákonného textu vyplývá, že toto „rozhodnutí“ v obecné podobě, bez vztahu ke konkrétnímu sporu konkrétních smluvních stran a konkrétní smlouvě o ceně za propojení, určuje pravidla pro stanovení cen za propojení. Ostatně obecnou, resp. normativní, povahu tohoto „rozhodnutí“ stěžovatel nijak nezpochybňuje, naopak ji výslovně uznává.

V ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. se stanoví podmínky, za kterých lze v rámci přezkoumání napadeného rozhodnutí přezkoumat i zákonnost závazného podkladového aktu. Dikce zákona přitom pro tento podkladový akt užívá označení „jiný úkon správního orgánu“.

Z dikce citovaného zákonného ustanovení výslovně vyplývá, že daný postup může být uplatněn tam, kde „jiným úkonem správního orgánu“ soud sám není vázán, a dále, kde daný „jiný úkon správního orgánu“ nelze samostatně napadnout žalobou ve správním soudnictví. V posuzované věci není pochyb o tom, že předmětným cenovým rozhodnutím soud vázán není, stejně jako není pochyb o tom, že cenové rozhodnutí nelze, a to vzhledem k tomu, že nesplňuje podmínky § 65 s. ř. s. a současně nepodléhá ani žádnému jinému režimu pro podání správní žaloby, samostatně napadnout žalobou ve správním soudnictví. V tomto směru by potom podmínky pro podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v posuzované věci splněny byly.

Dále je však třeba se ještě vypořádat s tím, o jaký „jiný úkon správního orgánu“ má či může jít, aby mohlo být podle předmětného zákonného ustanovení postupováno, Systematickým výkladem § 75 odst. 2 s. ř. s., v kontextu s úpravou pravomoci soudů ve správním soudnictví, je třeba dovodit, že postupem podle daného ustanovení lze přezkoumat jen takový podkladový závazný „jiný správní úkon“, jehož přezkoumání není z režimu soudního řádu správního obecně, tedy pro svoji povahu, vyloučeno. Pokud bychom totiž připustili, že jako podkladový „jiný správní úkon“ lze přezkoumávat (byť adhezně) úkon či akt, s jehož přezkoumáním zákonná úprava správního soudnictví vůbec nepočítá, nebo případně jeho přezkoumání dokonce výslovně vylučuje, potom by v takových případech soud svým přezkumným postupem zcela zřejmě překračoval svoji pravomoc.

Za situace kdy v dané věci není sporu o tom, že předmětné cenové rozhodnutí není vzdor svému označení individuálním správním aktem, nýbrž je správním aktem normativním, je třeba si položit otázku, zda je takový akt ve správním soudnictví přezkoumatelný. K tomu je nutno uvést, že přezkoumání normativních správních aktů naše platná právní úprava do pravomoci soudů ve správním soudnictví nesvěřuje.

Pro úplnost je třeba uvést, že přezkoumání předmětného cenového opatření v dané věci ve správním soudnictví by bylo třeba považovat za vyloučené i pro případ, že bychom na ně nazírali jako na akt smíšený, tj. jako na akt, který vykazuje některé znaky správního aktu individuálního a některé znaky správního aktu normativního. S přezkoumáním

takových aktů, jako tzv. opatření obecné povahy, dnešní právní úprava správního soudnictví sice počítá, a to s účinností od 1. 5. 2005. Při nedostatku příslušných přechodných ustanovení však nelze možnost tohoto nového soudního přezkumu vztáhnout na rozhodnutí, vydaná před účinností této novelizace. Navíc pak při rozhodování o kasační stížnosti, která je bezesporu mimořádným opravným prostředkem, není ani možné na posuzování zákonnosti cenového rozhodnutí, v daných souvislostech v postavení podkladového aktu, vztahovat zákonná ustanovení, která v době tohoto rozhodnutí neexistovala.

Za daného stavu věci tak Městský soud v Praze v případě předmětného cenového rozhodnutí nemohl postupovat ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. a nemohl proto posoudit jeho zákonnost. Vzhledem k tomu, že nezákonnost napadených rozhodnutí byla žalobcem prezentována jako důsledek nezákonnosti daného cenového rozhodnutí, potom městský soud, nemohl-li posoudit zákonnost daného podkladového aktu, nemohl tudíž posoudit ani namítanou bezprostředně daným cenovým rozhodnutím podmíněnou nezákonnost napadených rozhodnutí. Městský soud v Praze dokonce nemohl ani příp. podat návrh na zrušení takového normativního správního aktu a do rozhodnutí o tomto návrhu řízení ve věci přerušit. To by mohl učinit jen v případě normativního správního aktu s povahou podzákonného právního předpisu (§ 48 odst. 2 písm. d/ s. ř. s.). Proto nelze Městskému soudu v Praze vytýkat, že poté, co dospěl k závěru, že zákonnost cenového rozhodnutí jako normativního správního aktu nelze přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s., se již nezabýval žalobními námitkami ve věci nezákonnosti napadených rozhodnutí jako odrazu nezákonnosti předmětného cenového rozhodnutí.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že nesouhlasí ani s názorem stěžovatele na normativní povahu závazných stanovisek v režimu § 149 správního řádu.

Nejvyšší správní soud se po přezkoumání věci z výše popsaných důvodů plně ztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze, zaujatým v nyní přezkoumávaném rozsudku.

Pokud jde o námět stěžovatele k případné úvaze Nejvyššího správního soudu o eventuální nicotnosti napadených rozhodnutí za využití § 109 odst. 3 s. ř. s., k tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že důvod k takovému postupu a k vyslovení nicotnosti předmětných rozhodnutí neshledal. Jen stručně Nejvyšší správní soud poznamenává, že daná rozhodnutí byla vydána podle § 102 odst. 2 a § 40 odst. 2 a 5 a § 95 odst. 1 písm.c) a odst. 4 písm. a) zákona o telekomunikacích, a bylo tak postupováno v mezích působnosti a pravomoci žalovaného.

Nejvyšší správní soud s ohledem na vše výše uvedené uzavírá, že v souzené věci stěžovatelem namítané důvody kasační stížnosti, vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neshledal. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 téhož právního předpisu. Protože stěžovatel neměl v řízení úspěch, žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady tohoto stadia řízení ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, nemá podle § 60 odst. 5 s. ř. s. a contrario právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. srpna 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu